

# POLÍTICAS PÚBLICAS A FAVOR DE LA AGROECOLOGÍA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Eric Sabourin  
Maria Mercedes Patrouilleau,  
Jean François Le Coq  
Luis Vasquez  
Paulo Niederle  
(Organizadores)



RED POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y DESARROLLO RURAL EN  
AMÉRICA LATINA



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

© dos autores  
1ª edição: 2017

*Capa:*  
Henrique Boursheid

*Revisão:*  
Dagoberto de Dios Hernandez

*Editoração Eletrônica:*  
Rafael Marczal de Lima

*Impressão:*  
Editora Evangraf Ltda.

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

P769      Políticas públicas a favor de la agroecología em América Latina y El Caribe  
              / Eric Sabourin ... [et al.] (organizadores). – Porto Alegre : Evangraf /  
              Criação Humana, Red PP-AL: FAO, 2017.  
              412 p. : il. ; 23 cm.

ISBN 978-85-86880-60-5

1. Agroecologia - América Latina e Caribe. 2. Políticas públicas. 3.  
Agricultura sustentável. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Sabourin, Eric.

CDU 631.95(7/8=6)

CDD 630.2745098

---

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)



RED POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y DESARROLLO RURAL EN  
**AMERICA LATINA**



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

---

# **Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe**

Eric Sabourin  
Maria Mercedes Patrouilleau,  
Jean François Le Coq  
Luis Vasquez  
Paulo Andre Niederle  
Organizadores

Red PP-AL - FAO

Porto Alegre, 2017

---

---

## Sumário

Prologo .....	5
Presentación del estudio .....	11
Conceptos de agroecología y marco analítico .....	13
<i>Jean-François Le Coq, Erwan Sachet, Luis Vazquez, Claudia Schmitt, Eric Sabourin.</i>	
Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina .....	33
<i>María M. Patrouilleau, Lisandro E. Martínez, Eduardo Cittadini, Roberto Cittadini</i>	
La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología .....	73
<i>Claudia Schmitt, Paulo Niederle, Mario Ávila, Eric Sabourin, Paulo Petersen, Luciano Silveira, William Assis, Juliano Palm, Gabriel B. Fernandes.</i>	
Las Políticas de Fomento a la Agroecología en Chile .....	123
<i>Hugo Martínez Torres, Mina Namdar-Iraní, Constanza Saa Isamit.</i>	
Políticas de apoyo a la agroecología en Costa Rica .....	157
<i>Fernando Sáenz-Segura, Jean François Le Coq, Muriel Bonin</i>	
Políticas públicas y transición hacia la agricultura sostenible sobre bases agroecológicas en Cuba .....	189
<i>Luis L. Vázquez, Jacques Marzin y Niurlys González</i>	
Políticas a favor de la producción orgánica y agroecología en El Salvador .....	233
<i>Wilfredo Moran</i>	
Agroecología en México. Marco de políticas públicas .....	263
<i>Juan Pulido Secundino, Gonzalo Chapela y Mendoza</i>	

Agroecología y Agricultura Orgánica en Nicaragua. Génesis, institucionalización y desafíos.....	311
<i>Sandrine Fréguin-Gresh</i>	
Análisis comparativo en escala regional .....	351
<i>Eric Sabourin, Luis L. Vásquez, Jean François Le Coq, María Mercedes Patrouilleau, Paulo Niederle</i>	
Autores.....	397
ANEXOS	
Anexo I.....	401
Anexo II.....	405
Anexo III.....	409

---

---

# Políticas de apoyo a la agroecología en Costa Rica

Fernando Sáenz-Segura, Jean François Le Coq, Muriel Bonin

---

---

## I. Introducción

El sector agropecuario costarricense ha pasado por diferentes transiciones en su estructura productiva, determinados por contextos internacionales que terminan definiendo las políticas públicas que direccionan estas transiciones. Así, por ejemplo, se han visto desarrollar, y luego casi desaparecer, sistemas de autoconsumo y comercialización de excedentes, o bien momentos de auge y estabilización de sistemas basados en la agroexportación tradicional, tales como el café, banano, carne y azúcar. Más recientemente, la apertura comercial y la globalización han traído a diferentes sectores un “boom”, que tienen su auge y luego decaen por cambios en los mercados internacionales (palmito, ornamentales, melón, entre otros).

Actualmente, existe en el país una gran diversidad de modelos de producción agropecuaria, que muestran a su vez diferentes formas de tenencia de la tierra, sistemas de producción, y estrategias de articulación al mercado (Valenciano-Salazar, J.A.; F. Sáenz Segura, J.F. Le Coq, Zárate-Montero, 2015). Dentro de esta diversidad existen tipos de agricultura que han sido menos visibles a los ojos de la sociedad, y hasta hace poco ausentes de las agendas de la política pública sectorial, tales como la agricultura familiar, la agricultura orgánica, la llamada agricultura sostenible, y finalmente la agroecología.

Inicialmente, la agroecología se ha planteado como un modelo de producción contestatario a la Revolución Verde. El concepto comenzó a

usarse desde la década de los 70s. Ya desde la Segunda Edición de Agroecología (Altieri, 1995), la agroecología se define muy normativamente como una ciencia que aborda la agricultura, desde una perspectiva más integral en términos sociales y ambientales. Dicho abordaje se hace más allá de una visión productivista, de la que clásicamente se enseñaba en las escuelas de agronomía alrededor del mundo, y se amplía hacia una preocupación por la sostenibilidad de dichos sistemas de producción. En ese sentido, se le ha llamado una definición normativa, porque comenzó a incorporar una serie de reglas, indicadores, requisitos, en una especie de protocolo, que comenzó a sistematizar esas preocupaciones de sostenibilidad ambiental y social, y superando el mero sistema de producción *per se* (Altieri, 1995).

El presente estudio sintetiza la evolución que ha tenido la agroecología en Costa Rica y las diferentes políticas públicas que han influido en este tipo de producción alternativa. Este caso-país se enmarca dentro de un estudio regional titulado “Políticas de agroecología y producción orgánica en América Latina y en el Caribe”, el cual fue definido en el seno de la Red PP-AL posterior a la realización del estudio regional sobre agricultura Familiar, como tema a elaborar para el período 2016-2017.

El objetivo de este estudio regional es hacer un análisis comparativo entre diferentes países latinoamericanos, en relación a cómo las políticas públicas han promovido (o no) dos formas alternativas de agricultura, llámense la agroecología y la agricultura orgánica. En ese sentido la pregunta central de investigación es ¿cómo esas políticas públicas han influido (o no) en el **desarrollo rural y la transición agro-ecológica de las unidades productivas?**

El estudio se centra en analizar los procesos de emergencia e institucionalización de las políticas públicas que contribuyen en el apoyo y la promoción de una agricultura de base agroecológica y orgánica en América Latina y en el Caribe. En esa dirección, interesa abordar tres grandes temas: 1) Identificar y analizar la trayectoria de las políticas públicas (en promover o no la agroecología), los instrumentos que se implementan; 2) los conceptos e interpretaciones que se hacen de estas formas alternas de agricultura; y, 3) los procesos sociales y los actores involucrados. También interesan aquellos instrumentos de política que, sin ser específicamente

de apoyo a la agroecología, están contribuyendo con una agricultura más sostenible, alimentos más sanos, agroecosistemas más preservados, mayor producción y mejor distribución de valor agregado, mercados más justos, más y mejores oportunidades de trabajo, mayor capital institucional a nivel de territorios, conocimientos más socializados, y dinámicas de innovación técnica y socio-organizativa basadas en recursos locales.

El resto del documento se organiza de la siguiente forma: la segunda sección establece el objetivo de este estudio, seguido por la metodología de análisis, en la tercera sección. En la cuarta sección se hace un recuento de la evolución de las políticas públicas, que marcaron diferentes momentos en las agendas agropecuarias y ambientales. En la quinta sección se presentan algunas cifras que revelan el estado general del sector agropecuario en el país y de las diferentes formas de agricultura. En la sexta sección se hace una revisión detallada de como el cambio estructural que afecto fuertemente al sector agropecuario, fue delineando paulatinamente en una agenda agroambiental relativamente consolidada, y sus instrumentos de apoyo. Se concluye en la séptima sección.

## **2. Objetivo del estudio en el caso de Costa Rica**

Para empezar a abordar la anterior pregunta de investigación y poder plantear una hipótesis, en el caso costarricense, se parte del antagonismo planteado por (Toledo, 2012), en el cual la agroecología y los agronegocios industrializados son exponentes de dos visiones de mundo diferentes, contradictorias, y mutuamente excluyentes (ver Cuadro 1, pag 21).

Sin embargo, más allá de esta visión dicotómica entre dos modelos, recuperamos la idea de que existe una gradiente de tipos de modelos de agricultura, según diversos criterios técnicos y sociales, tal y como lo indicamos en el estudio de (Valenciano-Salazar, J.A.; F. Sáenz Segura, J.F. Le Coq, Zárate-Montero, 2015). El analizar como la agroecología se ha venido desarrollando dentro de esta diversidad de estilos de producción, y que a su vez involucran diferentes tipos de actores, permite entonces un mejor entendimiento de la elaboración y gestión de las políticas públicas agroambientales, y del público meta al cual van dirigidas.



La pregunta central de investigación para este caso de estudio es: ***¿cuál ha sido la evolución de la agroecología y la agricultura orgánica en Costa Rica producto de una trayectoria de un conjunto de políticas e instrumentos de política pública?*** En este sentido, el estudio se focaliza en analizar el vínculo entre estas políticas públicas y sus instrumentos, con las dinámicas sociales alrededor de los diferentes modelos de producción. Particularmente nos interesa identificar, por un lado, los factores externos, o de contexto, que propiciaron la formulación de políticas públicas agroambientales, y, por otro lado, el papel desempeñado por diferentes actores, o grupos de actores (movimientos sociales), y su capacidad de incidencia en la formulación de dichas políticas.

### **3. Metodología**

En este estudio, los contextos productivo, histórico y político de los sectores agropecuario y ambiental se tratan desde una perspectiva de la evolución político-institucional, en donde a partir de cierto punto surge y se desarrolla una agenda agroambiental. Para abordar metodológicamente estos contextos se hizo uso de una mezcla de fuentes de información secundaria y primaria. El abordaje fue cualitativo, descriptivo analítico, con el objetivo de ofrecer una primera revisión del tema de investigación, en función de la pregunta de investigación planteada.

Se inició con una revisión de información secundaria, de la cual se seleccionaron 31 documentos diversos (leyes y reglamentos, documentos oficiales de ministerios involucrados, tesis de investigación, reportes de proyectos, boletines técnicos, etc.). Se utilizó además información proveniente del Censo Agropecuario 2014 (CENAGRO 2014). Posteriormente se realizaron una serie de entrevistas a actores claves, utilizando una guía de entrevista única, bajo la cual se pidió la opinión de los entrevistados en tres grandes temas: 1) la concepción del término agroecología y otras formas de agricultura alternativa; 2) la participación propia y de otros actores en los procesos de formulación y diseño de políticas públicas; y, 3) la implementación y evaluación dichas políticas. Se realizaron siete entrevistas a representantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), específicamente al actual encargado del Programa de

Agricultura Sostenible; al ex-gerente del Programa de Agricultura Orgánica, representantes de agencias certificadoras (Dir. Ecológica), representantes de productores orgánicos y agroecológicos (red COPROALDE, MAOCO, ANAO), y representantes de la academia (Universidad Estatal a Distancia-UNED).

El análisis del proceso de políticas públicas a partir de la información obtenida tuvo las siguientes cuatro fases:

1. Línea de tiempo: reconstrucción en el tiempo de la dinámica institucional y del proceso de políticas públicas, en relación con los eventos de los contextos nacionales e internacionales.
2. Análisis del discurso: caracterización de los conceptos de agroecología y agricultura orgánica según las diferentes interpretaciones de los actores involucrados.
3. Matriz de políticas públicas: inventario de los principales instrumentos de política que actualmente operan y contribuyen a la transición agroecológica.
4. Evaluación cualitativa: percepción sobre resultados de los instrumentos actuales por parte de diferentes actores.

De esta forma se elaboró el vínculo entre las políticas y sus instrumentos, con las diferentes dinámicas sociales alrededor de los diferentes modelos de producción.

#### **4. Evolución del marco de políticas agrícolas y ambientales de Costa Rica**

A lo largo de la historia, Costa Rica conoció una transición de una estructura productiva de autoconsumo y comercialización de excedentes, a un sistema agroexportador, principalmente dependiente de la exportación de café, banano, carne y azúcar. Este sistema de agro exportación, inicialmente ligado al café, comenzó a sentar las estructuras capitalistas en el país, a la vez que modificó el paisaje en las fincas del Valle Central, que se ligaron a un monocultivo exportador. Este período conocido como liberal (de 1821 a 1948), se caracterizó por una economía abierta y basada en producción primaria, que tenía como objetivo la generación de divisas

con la exportación de bienes agrícolas semiprocesados, para poder adquirir bienes industrializados terminados. En este periodo se comienza a instaurar la institucionalidad pública del sector agropecuario, y se considera que la implementación de la primera Ley de Aguas (L-1634 Sistema Nacional de Acueductos y Alcantarillados, SNAA, de 1942), fue la primera legislación ambiental en la historia de Costa Rica (Valenciano-Salazar, J.A.; F. Sáenz Segura, J.F. Le Coq, Zárate-Montero, 2015) (Chaves Moreira y Sáenz Segura, 2014) (Alonso-Ubieta S., Saenz-Segura, F., Le Coq, 2011).

Desde el punto de vista ambiental, los recursos naturales fueron considerados en este período como abundantes e inagotables. La tierra se manejaba bajo un concepto de frontera agrícola, en donde el bosque era talado, para dar paso a la colonización, la siembra de cultivos y pasturas para el ganado. Popularmente, a esta dinámica se le conocía como “hacer o limpiar la finca”. El agua era un recurso del cual se hacía uso y disposición, sin mayores preocupaciones en cuanto a su agotamiento o contaminación.

De 1949 a 1980 el país sustituye el modelo de economía “abierta”, por el de Industrialización por Sustitución de Importaciones”, el cual era un modelo de economía “cerrada” y de fuerte intervención estatal. Bajo este modelo se buscaba una autosuficiencia industrial, una modernización educativa y de salud pública, una construcción y urbanización de una clase media. Estos fuertes cambios significaron un primer paso en la desruralización del país y en la modernización del sector agropecuario, el cual fue llamado a proveer los alimentos necesarios para una clase media creciente y no rural. Dado este último objetivo, este fue un período en donde se consolidó la institucionalidad formal del sector agropecuario y la diversificación de la oferta agropecuaria. Producto de este estilo de desarrollo, la frontera agrícola se expandió y el país se comenzó a deforestar rápidamente, hasta casi solo quedar los existentes parques nacionales como áreas con cobertura forestal (21% de cobertura forestal en 1987). Los sistemas de producción de los principales cultivos se derivaron del paradigma de la Revolución Verde, los cuales fueron intensivos en agroquímicos. En este período es cuando el país comienza a construir la deshonrosa reputación de ser uno de los mayores usuarios de ingredientes activos químicos per cápita del mundo. Adicionalmente, el agua y el suelo

se asumían como recursos que se podían contaminar y sobre explotar indefinidamente.

De 1980 en adelante se dio un cambio total de paradigma sobre el papel del Estado en la economía, pues, la crisis de la deuda externa y la consecuente inestabilidad económica obligaron al país a adoptar los llamados Programas de Ajuste Estructural, los cuales se diseñaron por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas políticas de ajuste estructural causaron cambios profundos en el sector agropecuario, pues se desmontaron buena parte de los sistemas de apoyo a la comercialización, crédito y seguros que apoyaban sobre todo a la pequeña agricultura, y se estimuló fuertemente una diversificación agrícola exportable, bajo una visión de agronegocios (Chaves Moreira y Sáenz Segura, 2014). Excepción fueron los servicios de extensión agropecuaria, los cuales, aunque no se eliminaron, si sufrieron cortes presupuestarios y reducción fuerte de personal.

En este período es también donde se hace una apuesta país hacia la conservación y el desarrollo sostenible. Esta apuesta país fue ampliamente influenciada por una preocupación a nivel internacional por el ambiente, que se tradujo en una serie de trabajos científicos y cumbres internacionales (Comisión Brundtland, Cumbres de Río, Kyoto, etc.). Los debates generados en estos medios internacionales ocasionaron en el país, el diseño e implementación de una serie de políticas públicas que introdujeron cambios en el sector agropecuario, y provocaron además el surgimiento y paulatina consolidación del sector ambiental.

Para 1994 se crea por decreto ejecutivo el Programa Nacional de Agricultura Orgánica (PNAO), adscrito a la Dirección de Programas Nacionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con el mandato de impulsar la producción orgánica en Costa Rica. Posteriormente, vinieron la Ley N° 7779 Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelo (30 de mayo de 1998) y la Ley Forestal N° 7575 (16/ de abril de 1996). De esta última, el Programa Pago por Servicios Ambientales (PPSA), es el instrumento de política pública de mayor reconocimiento internacional. Posterior a esta experiencia, se desarrollaron otros instrumentos como los corredores biológicos, la promoción de reservas y zonas de protección

privados, y arreglos institucionales de involucramiento y uso de las zonas de protección por parte de comunidades vecinas.

Es en este último período de fuerte cambio estructural en el que surgen preocupaciones agroambientales, que a su vez dan orígenes a movimientos sociales diversos y sus respectivas tensiones con el Estado, lo que paulatinamente van dando origen a la agroecología y la agricultura orgánica como práctica cultural, como actividad comercial y como movimiento. Esta evolución se abordará con más detalle en la sexta sección.

## **5. Breve estado del sector agropecuario y de la agroecología en particular**

Es importante indicar que la mayoría de la evolución del marco de políticas agrícolas y ambientales descrito en la sección anterior, se dio bajo un contexto de ausencia de información sistemática sobre el estado del sector agropecuario. El último censo agropecuario se realizó en el año 2014 y anteriormente el último había sido en 1984. Así, pasaron 30 años en donde se tomaron decisiones importantes que afectaron al sector agropecuario, sin tener información censal sobre el status del mismo. En esta sección se presentan cifras muy generales del estado del sector agropecuario, según el último censo del año 2014.

### *5.1. El sector agropecuario en cifras*

La información extraída del Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO, 2014), indican que en el país existen 93,017 fincas, las cuales suman un total de 2,406,418,4 has. En 1984 había 101,938 fincas (3,070,300 has), lo que significa que se dio una reducción del 8,7% en número de fincas, implicando además una reducción del 21.6% en el número de hectáreas. Aun así, la extensión en número de hectáreas al 2014 cubre el 47.1% de la superficie total del país, lo que sugiere que es un sector muy presente en términos paisajísticos y geográficos

El 76% de esas fincas comprende una propiedad y en el 86% de los casos, esa propiedad está a nombre de una persona física (91.2% tenencia propia). Más preocupante es que la edad promedio del productor es de

53,9 años, lo que tiene serias implicaciones de corto plazo en cuanto a relevos generacionales. Los principales usos de la tierra se distribuyen así: Ganadería (28.5%), café (24.3%), frutas (12.3%), granos básicos (8.4%), hortalizas (4.8%), y otros (21.7%).<sup>1</sup> A pesar de presentar un uso de la tierra muy diversificado, el porcentaje de participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto no sobrepasa el 9% y ha venido reduciéndose desde el año 2000 (medido a valores constantes, año 1991).

Finalmente, solo un 20% de las fincas con un cultivo utiliza algún sistema de riego, lo que significa que los sistemas de producción son altamente dependientes del agua de lluvia. Por otro lado, únicamente el 5.2% de todas las fincas utiliza ambientes protegidos, mientras que el 82% de las fincas utilizan fertilizantes y el 90% plaguicidas. Es de suponer entonces, que únicamente el 10% de las explotaciones podrían ser de agricultura orgánica, o de agroecología. Si bien es cierto el CENAGRO 2014 incluyó bajo la variable “fertilizante” las subvariables “químico, orgánico, y combinado”, estas permiten únicamente saber cuántos productores utilizan qué tipos de fertilizantes, o sus combinaciones, pero nada más. No son datos que permitan tener un conocimiento a profundidad del estado de la agricultura alternativa (agroecológica y orgánica).

## *5.2. La agroecología en cifras*

Efectivamente, el país no cuenta con registros sistemáticos sobre producción agroecológica, ni mucho menos sobre su impacto en la economía del país. Tampoco existen estudios completos sobre el impacto de este tipo de agricultura sobre las economías locales en los territorios en donde se desarrolla, o bien el efecto sobre la salud de los habitantes y sobre las capacidades para suplir alimentos para el país.

Dada las anteriores limitantes, queda tratar de aproximar algunas cifras de tipos de agricultura que refieran un poco a algunos elementos de sostenibilidad, y/o agroecología. Uno de los tipos de productos que más ayudan a esta aproximación son aquellos con algún tipo de certificación y que van mayoritariamente a los mercados internacionales. GLOBALGAP, Fair

---

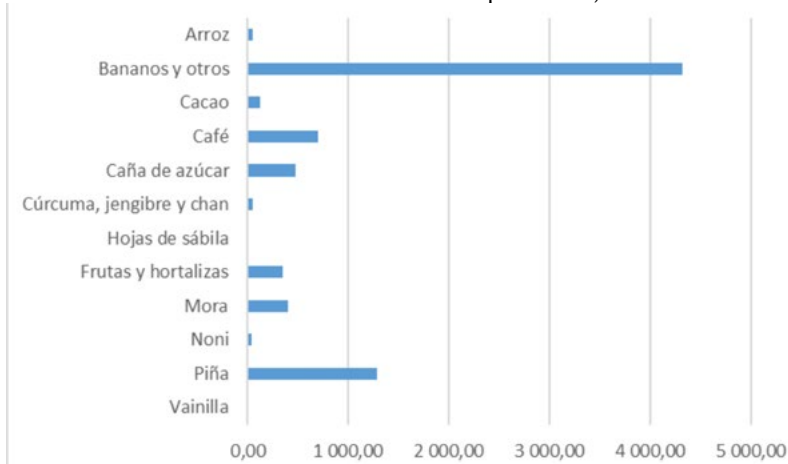
<sup>1</sup> Árboles forestales, caña de azúcar, manejo y protección de bosque, natural, ornamentales, palma aceitera, pastos, raíces y tubérculos, turismo rural, otras actividades agrícolas, otras actividades pecuarias, otros usos de la tierra.

Trade y RainForest Alliance son los tres tipos de certificaciones más comunes en los productos de agroexportación de Costa Rica. En ese sentido, los datos que se muestran a continuación reflejan únicamente la producción agrícola certificada, la cual incorpora elementos que garantizan al consumidor final una producción socialmente responsable y ambientalmente más amigable, pero no significa que se trate de producción agroecológica.

Según registros del MAG, para el año 2014 había mayoritariamente 12 productos certificados (ver Gráfico 6, por superficie certificada), en donde los cuatro primeros en importancia son banano y similares (55%), piña (16%), café (9%), y caña de azúcar (6%). Este resultado es esperable, pues los primeros tres cultivos son los más importantes en mercados internacionales, los cuales son mercados dinámicos y altamente exigentes en cumplir con una serie de estándares sociales y ambientales. De ahí la importancia de las certificaciones.

Cabe destacar que la actividad bananera supera por mucho a los demás en áreas certificadas, pues fue el sector que tomó la iniciativa en “limpiar” la mala reputación que tuvieron en el pasado, en cuestiones ambientales y sociales. En el caso de la piña, se ha desarrollado con fuerza en los últimos años y también ha integrado certificaciones a su proceso productivo, con el fin de mantener su posicionamiento en aquellos mercados demandantes de garantías ambientales y sociales (Mora-Vega et al., 2012a, 2012b). En tercer lugar, se encuentra el café, en el cual se adoptaron las certificaciones como repuesta a la crisis de precios bajos (inicios de los años 90’s y luego de los años 2000), como mecanismo para dar un mayor valor agregado a la producción de café. En el caso de la caña de azúcar, si bien la producción se destina mayoritariamente al mercado local, es un sector que también ha mostrado cierta preocupación por adquirir una imagen industrial más amigable con el ambiente, por lo que no es extraño que presenten áreas de cultivo certificadas. Llama la atención que únicamente arroz (1%), y hortalizas y frutales (4%) son los únicos sectores certificados, los cuales están vinculados directamente con la seguridad alimentaria.

Gráfico 6: Hectáreas certificadas por cultivo, 2014



Fuente: MAG, 2014

Con respecto a la producción orgánica nacional, el 69% del total producido se orienta a la exportación (IBS Soluciones Verdes, 2013), en donde el principal destino son los Países Bajos y Estados Unidos de América. Según datos de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), para el período 2008-2016<sup>2</sup> se exportó un total de 174,744 toneladas de producto, por un valor FOB de US\$ 108,783.769, distribuido en 29 partidas arancelarias, que comprenden en su mayoría productos agroindustrializados. De ese total exportado, el 80% es puré de banano con y sin ácido ascórbico, certificado como orgánico (58% y 25%, respectivamente), y el 9% es piña fresca, certificada tanto como orgánica. En el país hay 26 empresas registradas como exportadoras de productos orgánicos.

Sin embargo, esa cantidad exportada de producción orgánica sufrió una importante contracción entre los años 2008 y 2011, pues pasó de 58,413 toneladas a solo 2,903 toneladas, lo que significó una reducción del 95% (ver Gráfico 2). Seguidamente, la cantidad exportada ha presentado altibajos entre los años 2011 y 2015, pero siempre manteniéndose por debajo de las 10,000 toneladas, hasta llegar a las 13,679 toneladas en el 2016 (un 77% menos de lo que se exportó en el año 2008). Es difícil precisar las causas

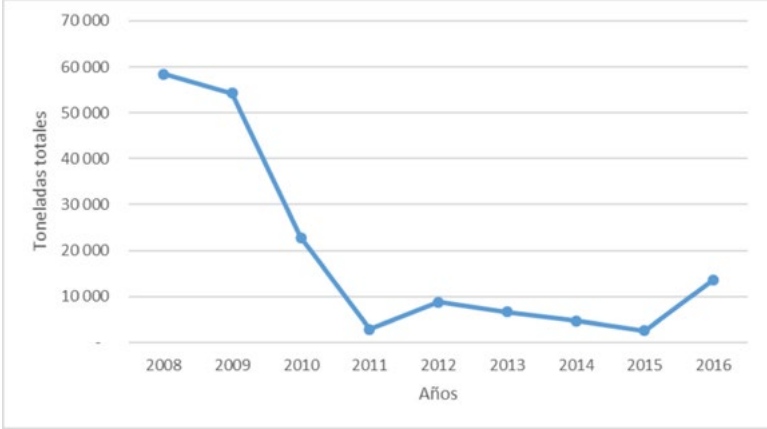
<sup>2</sup> Los datos del 2016 son preliminares



de esta contracción de las exportaciones de productos orgánicos, pero posiblemente los efectos de la crisis económica y financiera de 2007 y 2008 que afectaron fuertemente los mercados metas, fueron causa importante de esta contracción tan severa de la exportación nacional de productos orgánicos.

Por otro lado, la producción de frutas y hortalizas orgánicas se mercadean enteramente en el mercado nacional, el cual se distribuye en diferentes tipos de mercados (ver Gráfico 7). Se puede decir que la agricultura orgánica es una agricultura de nicho y de circuito corto, pues va mayoritariamente a ferias de agricultura orgánica (35%), o bien va hacia agentes ubicados en los tramos finales de la cadena, concentrándose en minorista o clientes finales. Únicamente un 20% pasa por intermediarios, contrario con lo que sucede con muchos productos hortícolas de producción convencional. La calidad de la reglamentación nacional y el esfuerzo de las familias productoras han permitido que la producción orgánica costarricense sea reconocida y buscada a nivel internacional.

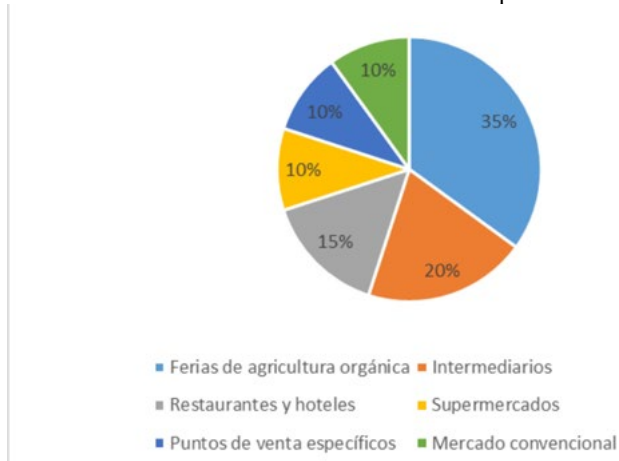
Gráfico 7: Cantidad de productos orgánicos exportados en toneladas (2008-2016)



Fuente: elaboración propia con datos de PROCOMER (datos preliminares para el 2016)

Para efectos del MAG, se denomina “producción sostenible” cualquier tipo de producción orgánica o no, que incorpore prácticas amigables con el ambiente. En ese sentido la producción certificada orgánica representa unas 9,570 has. Para el MAG, la producción que incorpora algún tipo de tecnología sostenible suma un total de 116,470 has., al 2015.

Gráfico 8: Distribución de la comercialización de los productos orgánicos en Costa Rica



Fuente: MAG, 2014

## 6. El cambio estructural y la agroecología

### 6.1. Evolución de las políticas, movimientos y tensiones

Tal y como se introdujo en la cuarta sección, hasta aproximadamente el año 2003, el sector agropecuario fue marginalizado de muchas políticas públicas importantes en ese momento. El cambio estructural de la década de los años 80's vino bajo una gran presión internacional por reestructurar el Estado y la economía del país. Esto implicó el fin del llamado “Estado Benefactor” para el sector agropecuario, por lo que se adoptó un único paradigma de sesgo agroexportador. De igual forma, otras acciones más relacionadas con la conservación de suelos, la utilización de fertilizantes no químicos, la agricultura orgánica, y la recuperación de prácticas culturales, las certificaciones y los sellos, también respondieron más a corrientes

de influencia internacional público-privadas, que a políticas de Estado. El fin era mejorar el posicionamiento de los productos en los mercados internacionales y darle al país una imagen de “país verde” (Chaves Moreira y Sáenz Segura, 2014).

Estos cambios en las políticas públicas del país generaron una serie de tensiones dentro del sector agrícola, entre el nuevo y dinámico sector agro-exportador y la llamada “pequeña agricultura”, la cual resintió la pérdida del soporte Estatal. También se dieron tensiones entre el sector agropecuario y el sector ambiental, en donde el primero se vio “culpabilizado” por la degradación ambiental. Esta estrategia de confrontación seguida por diferentes gremios del sector agropecuario, hace que el sector llegue tarde a la discusión del problema ambiental de forma proactiva, por lo que tuvo una baja capacidad de incidencia en la formulación e implementación de las nuevas políticas públicas ambientales (Le Coq, J.F., Alonso-Ubieta, S., Saenz-Segura F., Pesche, 2010).

Paradójicamente y con más anterioridad, se da de forma paralela la introducción y desarrollo de la agricultura orgánica en Costa Rica. Este proceso inició con una preocupación particular de Coopebrisas R.L., bajo el liderazgo de Henry Guerreiro, J.J. Paniagua, y la comunidad del cantón de Zarcerro, en cuanto al excesivo uso de plaguicidas en la producción hortícola en el cantón. De esta preocupación de base social, surge la iniciativa de solicitar ayuda a la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA), lo cual se concreta con la llegada del cooperante japonés Shogo Sasaki en 1988, quien inicia todo un trabajo de capacitación con productores de Zarcerro sobre técnicas de producción de agricultura orgánica. Posteriormente, la actividad de cooperación evolucionó hacia el proyecto JICA, “Proyecto de Agricultura Orgánica (PAO)”, el cual impulsó actividades de investigación, transferencia tecnológica y concientización sobre la agricultura orgánica, con el apoyo de la Estación Experimental Fabio Baudrit, de la Universidad de Costa Rica. Este proyecto se extendió por casi una década, lo cual aumentó la capacidad técnica en agricultura orgánica entre muchos de los actores sociales, quienes posteriormente consolidaron la agenda agroecológica en el país. Adicionalmente, por el año 1988 se forma la Red COPROALDE con una lógica de movimiento

social en favor de una visión integral de la agricultura, en oposición con el paradigma del agronegocio.

A partir del año 2000 se dan una serie de hechos a nivel internacional y nacional que impulsan aún más la agenda agroecológica. En la siguiente línea de tiempo, se hace una reconstrucción de la dinámica institucional y del proceso de políticas públicas más relevantes en ese período (ver Figura 1). De esta forma, se inicia con un contexto internacional que fuertemente condicionaba la política agroambiental del país, principalmente por la agenda planetaria sobre Cambio Climático y sus respectivas cumbres mundiales, y el auge de las certificaciones socio-ambientales para garantizar el acceso a mercados especializados dinámicos. Esto orientó la política comercial y productiva hacia un esfuerzo por mostrar una oferta agroexportable amigable con el ambiente, y bajo el resguardo de estándares sociales consolidados en el país desde la Constitución de 1949.

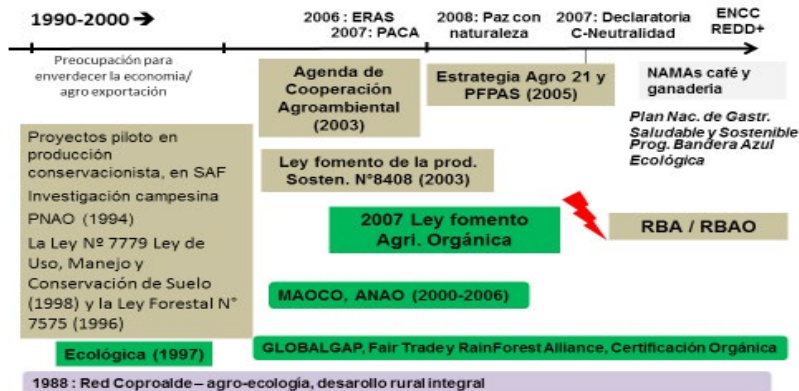
Es a partir del año 2003 que se comienza a dar una mayor interrelación entre los sectores ambiental y agropecuario con el fin de ir integrando políticas relativamente comunes. Así se inició con la implementación de la llamada Agenda de Cooperación Conjunta MAG-MINAE, que derivó en una llamada Agenda Agroambiental, que tenía por lema “Conservar Produciendo y Producir Conservando”, lo cual marca un hito en materia agroambiental nacional y regional.

Esta agenda fue la base de la llamada Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS), y fue un primer esfuerzo para vincular los sectores agropecuario, forestal, ambiental y de salud pública, bajo una llamada visión de “desarrollo rural sostenible”, y que tenía como paradigma el combate a la pobreza por medio de políticas públicas integradas en favor de la agroexportación (Alonso-Ubieta S., Saenz-Segura, F., Le Coq, 2011).

Figura 6: Línea de tiempo integración agroecología /orgánica/ sostenible  
**Línea de tiempo integración agro-ecología /orgánica/ sostenible**

Agenda planetaria CC : 94 Kyoto1996 y biodiversidad (CBD)

Auge de certificación socio-ambientales en mercados dinámicos



Fuente: elaboración propia, 2016

Es claro que este tipo de políticas se derivaron a su vez de políticas internacionales inspiradas en el Consenso de Washington, que veían la agroexportación (y la automaticidad de mercados), como el único motor de desarrollo en territorios rurales. La única diferencia, es que a inicios de la década del 2000 se le quería dar una imagen verde a este paradigma agroexportador. En este contexto surge la Ley N°8408 (24 de enero de 2003), que da origen al Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible (PFPAS), a partir del año 2005, que fue un contrato de préstamo entre el Estado Costarricense y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la introducción de tecnologías y sistemas de producción innovadores y sostenibles.

La Agenda Agroambiental contaba con cinco ejes temáticos de acción, de los cuales dos eran de gestión institucional y uso de los recursos (“Planificación y Coordinación en la Gestión Agropecuaria Ambiental” y “Ordenamiento, Planificación y Gestión Territorial bajo un enfoque ecosistémico”); uno de conservación (“Protección y Conservación de la Biodiversidad. Conocer, salvar y usar”); y dos de visión integral de los sectores (“Diversificación de Sistemas Productivos Competitivos y Sostenibles” y “Valoración Multifuncional de los Ecosistemas”).

Los dos últimos ejes anteriormente mencionados fueron los que pusieron sobre la mesa temas novedosos en ese momento, tales como ecoturismo, certificaciones, bioseguridad, agrocadenas más integradas y más sostenibles, incorporación de visión multifuncional de los ecosistemas, recursos filogenéticos, conservación del suelo, agricultura bajo ambiente controlado, y una llamada “agricultura alternativa”.

Posteriormente, en el año 2005 se implementa la Estrategia Agro21, la cual buscó combatir problemas de competitividad y posicionamiento en los mercados de diferentes agrocadenas estratégicas para el país, pero que mostraban desarrollos diferenciados. Sin embargo, esta fue una propuesta más orientada, de nuevo, a impulsar el desarrollo de zonas rurales, bajo un enfoque de mercado tendiente a aprovechar los tratados de libre comercio que el país comenzó a implementar. En esta estrategia únicamente se hace una leve mención a potenciar una “producción sostenible con calidad”.

Todas estas iniciativas de política pública posteriores al 2003 tienen un contexto favorable a nivel de América Central, con el lanzamiento de la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017. Una agricultura competitiva e integrada para el mundo global (PACA), la cual igual impulsaba una agenda de competitividad y de desarrollo, con ciertas preocupaciones ambientales y de conservación. Todas estas presiones internacionales jugaron un papel importante en la formulación e implementación de estas iniciativas locales, tales como la Agenda de Cooperación Conjunta, la Agenda de Cooperación Técnica “Conservar Produciendo y Producir Conservando”, el Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2007-2011 (PND), la iniciativa Paz con la Naturaleza (IPN), lanzada en el 2008 por la Administración Arias -Sánchez, y el Plan Nacional de Alimentos (PNA), lanzado hacia el período 2009-2010 (Alonso-Ubieta S., Saenz-Segura, F., Le Coq, 2011).

De forma paralela, entre los años 2000 y 2006 se consolidan dos importantes organizaciones promotoras de la agricultura orgánica (con el apoyo de la ONG HIVOS): el Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense (MAOCO) y la Asociación Nacional de Agricultura Orgánica (ANAO), algunos de cuyos miembros ya habían tenido una primera experiencia con el proceso iniciado con JICA casi dieciocho años atrás. El

caso de MAOCO surge bajo un gran estímulo del Programa Nacional de Agricultura Orgánica (PNAO), adscrito al MAG y con amplia dinámica desde 1999.

El año 2006 queda marcado por el proceso de negociación y firma del llamado Tratado de Libre Comercio entre América Central y Estados Unidos (TLCAN-DR). Esto derivó en una fuerte polarización social, pues el Tratado implicó, entre otras cosas, la consolidación de la globalización de la agricultura y el sesgo agroexportador. La lucha contra el TLCAN-DR fue la última que protagonizaron los gremios representantes de grupos campesinos, pequeños agricultores y ambientalistas, entre los que se contaban los grupos de agricultura orgánica y agroambiental. En el caso de Costa Rica, el TLCAN-DR duró tres años en ser aprobado por la Asamblea Legislativa, bajo fuertes negociaciones y pugnas entre diferentes actores sociales.

En el contexto de lucha contra el TLCAN-DR y después de un año de periplos en la Asamblea Legislativa, el sector de agricultura orgánica, liderado por MAOCO y el PNAO, lograron que el 16 de agosto del 2007 se aprobara la Ley N° 8591, “Ley Para el Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica en Costa Rica”. Este hito fue considerado como una gran victoria de incidencia política por parte de estos movimientos sociales.

La Ley N° 8591 abarca las siguientes cuatro áreas:

1. Reconocimiento del papel importante de la agricultura orgánica a nivel nacional
2. Apoyo a la agricultura orgánica desde la educación, la investigación y la extensión
3. Fomento de la agricultura orgánica por medio de incentivos
4. Protección de la agricultura orgánica frente a amenazas

Además, la ley implica una serie de mandatos tales como: 1) el desarrollo, promoción, fomento y gestión de la actividad; 2) beneficio de salud humana, animal y vegetal, cuidado de suelo, recurso hídrico y biodiversidad; 3) beneficio especial de personas micro, pequeñas y medianas productoras; 4) equidad de género, diversidad cultural, reparto de la riqueza, protección del ambiente.

Por otra parte, el gobierno de esa época fue promulgando políticas públicas en la dirección que creía más apropiada, tales como la iniciativa “Paz con la Naturaleza” y la Declaratoria Nacional de Carbono Neutralidad para el año 2022. De estas iniciativas surgieron dos instrumentos de política pública: el Reconocimiento por Beneficios Ambientales (RBA) y su variante orgánica RBAO, la cual esta última se ampara bajo Ley N° 8591 para recibir recursos financieros. Sin embargo, estos instrumentos han sido interpretados por algunos grupos ambientalistas como instrumentos de política ajenos al logro de la Ley N° 8591, por lo que se han convertido en una nueva fuente de conflicto. Adicionalmente, el país ha impulsado una serie de iniciativas como la valoración de servicios ecosistémicos, la producción baja en emisiones, las llamadas Normas Ambientalmente Aceptadas (NAMAS) para café y ganadería, la estrategia de cambio climático, el Programa Bandera Azul Ecológica, el Plan Nacional de Gastronomía Saludable y Sostenible, y la REDD+. En el caso del sector cafetalero, a raíz de la crisis de precios internacionales y el subsecuente cambio estructural del sector, varios proyectos de investigación se centraron en analizar y promover cambios en los sistemas de producción adoptados, algunos totalmente orgánicos y otros más intermedios.

## *6.2. Políticas e instrumentos disponibles a favor de la agroecología*

La tabla 6 resume los principales instrumentos de política pública que se originaron principalmente hacia el final del período de tiempo descrito en la sección anterior. En este cuadro mostramos las principales cuatro características que determinan a cada instrumento.

En el caso de la Ley de Manejo y Conservación de Suelos (N° 29782), y la ley de Protección Fitosanitaria y sus reformas (N° 7664), del cual se deriva el reglamento Uso y Control de Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola (N° 33495), son instrumentos que clasificamos como regulatorios, pues tiene un carácter coercitivo de ley. En otras palabras, son instrumentos que especifican cuáles prácticas agrícolas se pueden implementar y cuáles agroquímicos se pueden utilizar, y cuáles no. El desacato o violación de estas regulaciones implican sanciones previstas en la ley. Sin embargo, no agregan nada más.



La Ley para el Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica en Costa Rica (N°8591), si bien tiene un carácter regulatorio para delimitar bien que es agricultura orgánica y qué no lo es, también tiene un carácter de generación de conocimiento, a partir de un aprendizaje de manejo cultural de suelos y plagas.

En el caso de las certificaciones, si bien tienen un cierto carácter coercitivo, en realidad son voluntarias, y dicho carácter coercitivo reside en el hecho de que, si no se cumplen, se pierde el derecho a usar el sello de certificación. Sin embargo, el principal carácter de las certificaciones reside en el acceso a mercados dinámicos especializados, o de nicho. Dicho acceso está en función de una garantía de que las características intrínsecas y extrínsecas del producto, así como las consecuencias sociales y ambientales de la producción del mismo, están acorde con ciertos estándares de protección, tanto para el que consume (mercado meta), como para los que están involucrados en el proceso de producción (trabajadores), y el entorno donde se da (ambiente). El perder la certificación es perder el acceso a estos mercados especializados.

Tabla 6: Principales instrumentos de política pública

Instrumentos	Regulación y/o normativa (pública o privadas)	Generación del conocimiento	Financiero (pago condicional)	Acceso a mercados
Ley de Manejo y Conservación de Suelos	X			
Reglamento de Uso y Control de Plaguicidas	X			
Reconocimiento de Beneficios Ambientales (RBA)		X	X	
Reconocimiento de Beneficios Ambientales a la agricultura orgánica (RBAO)		X	X	
Valoración de Servicios Ecosistémicos y Agricultura Familiar (SE/AF) (proyecto piloto)		X	X	
Certificaciones Públicas/Privadas	X			X
Acciones de mitigación nacionalmente adecuadas (NAMAS)		X		
Programa Bandera Azul Ecológica		X		X

Fuente: elaboración propia, 2016

En el caso de la agricultura orgánica, las certificaciones juegan un papel muy importante. En ese sentido, existen dos tipos de certificaciones según la Ley N° 8591, artículo 5:

1) Certificación de tercera parte: sistema de certificación de productos orgánicos, en el cual, necesariamente, debe haber un proceso de verificación que involucre la participación de un organismo de certificación considerado tercera parte independiente. Este organismo deberá estar acreditado bajo los parámetros de normas ISO, o de otras normas equivalentes, avaladas por un sistema internacional de certificaciones, para dar fe de que la producción se realiza bajo las regulaciones de producción orgánica, oficialmente reconocidas por un país o una región.

2) Sistemas de certificación participativa: sistemas desarrollados mediante una relación directa entre la persona o las personas productoras orgánicas, y la persona o las personas consumidoras, quienes, entre sí, garantizan el origen y la condición de los productos orgánicos destinados al mercado nacional. Estos sistemas deberán basarse en la normativa nacional para productos orgánicos, y podrán aplicar otras normas y principios construidos por los llamados Grupos de Personas Productoras Orgánicas Organizadas (GPO), los cuales están registrados ante el Órgano de Control del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y que no contradigan las disposiciones nacionales. En este tipo de certificación, también podrán participar otros actores sociales que avalen y respalden al GPO y el sistema de certificación participativa.

Por otra parte, existen un grupo de instrumentos cuya principal característica es la generación de conocimientos entre los implementadores mismos. Esto significa que el productor que adopte los estándares o requerimientos especificados en cada instrumento, desarrolla su propio proceso de aprendizaje, pues implica hacer cambios o innovaciones en su finca y procesos de producción. Algunos de ellos implican un pago compensatorio por esos cambios o innovaciones, o bien crean un imagen que diferencian los productos o las fincas (Bandera Azul ecológica – galardón agropecuario).<sup>3</sup>

En el caso específico de los Reconocimientos de Beneficios Ambientales, y su variante orgánica Reconocimientos de Beneficios Ambientales a la Agricultura orgánica (RBA y RBAO), los impulsa el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y van dirigidos a micro, pequeños y medianos productores orgánicos, en el marco de la ley N° 8591 “Desarrollo Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica”, y en el marco de Ley N° 8408 “Inversiones con efecto ambiental positivo”. Es así que entre el MAG y los productores interesados en el programa se firma un contrato, que establece las obligaciones y derechos de cada parte, especialmente cuando se trata de organizaciones.

Según la normativa para la aplicación y asignación de los RBA/RBAO, los productores que apliquen para estos reconocimientos deben de hacer cambios o inversiones en sus fincas de la siguiente naturaleza:

---

<sup>3</sup> <http://banderaazulecologica.org/cambio-climatico-agropecuario/656>

1. Realizar inversiones directamente en sus sistemas productivos para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero.

2. Realizar inversiones para adaptar sus sistemas productivos a los efectos del cambio climático.

3. Realizar inversiones directamente en sus sistemas productivos que permitan la aplicación de buenas prácticas agropecuarias.

4. Realizar inversiones que permitan mejorar la sostenibilidad y competitividad del sistema productivo y proteger los recursos naturales.

El programa propone que sean los productores quienes ya sea desde su propia iniciativa, o bien buscando asesoría hagan cambios sustantivos en sus sistemas de producción, de tal forma que aumenten sus ingresos y mejoren la calidad de vida de sus familias. Se trata de una autogestión que fomente la competitividad de dichos sistemas de producción, sobre una base económica y ambientalmente sostenible.

Una vez demostrado ante los administrados de los RBA/RBAO, que dichas inversiones cumplen con lo anteriormente especificado, los productores recibirán un incentivo económico, el cual varía entre el 20 y 30% del equivalente del valor de las inversiones realizadas. Dichos reconocimientos económicos se hacen por medio de un cálculo matemático, sustentado en el artículo 28 del reglamento de la Ley N° 8591, y contractualmente se establece como un incentivo económico por tres años. La fórmula que se especifica de la siguiente manera:

$$RBA = (AC) * ((VSA * 0,6) + (VENC * 0,4)) * VI + US\$100$$

En donde:

AC: Área certificada por productor

VSA: Valor relativo del Servicio Ambiental

VENC: Valor relativo del Esfuerzo para No Contaminar

VI: Valor I

$$\text{Valor I} = (TFP - ((US\$ 100 * PS)) / \Sigma (AC * ((VSA * 0,6) + (VENC * 0,4)))$$

TFP: Total de Fondos Presupuestados

PS: Total de Productores Solicitantes

US\$100: Monto base constante por productor

Existen cuatro tipos de inversiones (individual/colectivo) de corto plazo y de largo plazo, las cuales se implementan y se adaptan según las condiciones particulares de cada finca y sistemas de producción.

## **7. Actores y conceptos**

Actualmente existen en el país un variado grupo de actores públicos y privados, que han tenido una participación clave en incidir, diseñar e implementar diferentes políticas e instrumentos, que han promovido las diferentes expresiones de esa agricultura alterna y ambientalmente amigable. Los actores más relevantes son:

### **DFPAO**

El Departamento de Fomento a la Producción Agropecuaria Orgánica del MAG todavía no se ha creado a pesar que la Ley N° 8591 y su reglamento 35242 así lo estipulan claramente. Este departamento debería de estar adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, y sería el encargado de la coordinación de actividades claves para la ejecución de la Ley Para el Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica en Costa Rica, N°8591. Sin embargo, ha sido el Departamento de Producción Sostenible del MAG que ha tomado el liderazgo en la acción estatal sobre estas formas de agricultura.

### **MAOCO**

“El Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense (MAOCO), es un espacio de concertación, intercambio y encuentro entre diferentes actores comprometidos con el desarrollo de la agricultura orgánica costarricense<sup>4</sup>.

El Movimiento está conformado por asociaciones de productores y productoras orgánicas de todo el país, organizaciones no gubernamentales

---

<sup>4</sup> [https://www.facebook.com/El-Movimiento-de-Agricultura-Organica-Costarricense-MAOCO-160938763954432/info/?tab=page\\_info](https://www.facebook.com/El-Movimiento-de-Agricultura-Organica-Costarricense-MAOCO-160938763954432/info/?tab=page_info)

que apoyan al sector, y entidades estatales ligadas a la producción orgánica. Ha desarrollado diversas experiencias de producción, investigación, capacitación, certificación, promoción y comercialización de productos orgánicos, lo que ha dado como resultado una variedad de experiencias desarrolladas, familias capacitadas y sistemas productivos eficientes que van desde fincas en transición orgánica, hasta sistemas agroecológicos consolidados. Este trabajo se ha impulsado a partir de la definición de Estrategias Regionales de Agricultura Orgánica en las cuales se ha visualizado el desarrollo del sector a mediano y largo plazo, y desde las que se estructura el trabajo del Movimiento.

Buena parte del auge de la producción y venta de productos orgánicos en Costa Rica se debe a que MAOCO emprende actividades de fomento de este tipo de producción, amparado en los recursos legales que la Ley N° 8591 ya prevé. Las principales áreas de trabajo de MAOCO incluyen el fortalecimiento de la capacidad productiva, fomento de la producción de semillas criollas, mercados locales, sistemas de garantía, promoción de la producción y consumo orgánico, gestión política y fortalecimiento institucional”.

MAOCO y su asociación (ASOMAOOCO), se consideran los promotores de la Ley de agricultura orgánica N° 8591. Durante el mes de marzo de 2017, y con la ayuda del MAG, lograron coordinar con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que es el principal operador de telefonía celular en el país, la creación de “Cr Orgánico”. Esto es una aplicación para teléfonos celulares que permite a los consumidores de productos orgánicos ubicar productores sin necesidad de intermediarios. Este es un ejemplo de la promoción de un mercado de circuito corto usando la tecnología celular. Es de esperar que este instrumento tecnológico ayude a terminar de consolidar los mercados ya existentes de productores orgánicos, a promover el consumo de estos productos, y a atender nuevas demandas.

## **ANAO**

La Asociación Nacional de Agricultura Orgánica (ANAO), fue fundada en 1992 con el objeto de promover la agricultura orgánica en Costa Rica, capacitar a productores en el tema y apoyar en los procesos

de comercialización de productos orgánicos, especialmente mejorando el acceso de los productores a la certificación internacionalmente reconocida<sup>5</sup>. Tiene también por fin promover la producción y el consumo de alimentos orgánicos en Costa Rica. ANAO indica en su sitio web “Fuimos fundadores de la primera y única agencia certificadora nacional Eco-LOGICA, y estamos especialmente interesados en apoyar, desde nuestra perspectiva, para que los mercados orgánicos se desarrollen de manera sostenible para los agricultores y consumidores”.

### **Red COPROALDE**

La Red COPROALDE se creó en 1988 y se compone de organizaciones campesinas, organizaciones indígenas y ONG's, que la coordinan, tanto en conjunto, como bilateralmente. COPROALDE trabaja en el Desarrollo Rural Alternativo, cuya propuesta aborda la Producción Sostenible integrando su perspectiva política en: Agroecología, agroecoturismo, manejo de la biodiversidad y artesanía<sup>6</sup>. Promueve entre sus miembros y hacia lo externo, intercambio, reflexión, debate, diálogo y elaboración de propuestas; favorece relaciones sinérgicas entre actores, y genera acciones de incidencia política como: propuestas y acciones para modificar las condiciones políticas que le desfavorecen. Además, dinamiza la circulación horizontal de saberes y estimula las capacidades de los sujetos rurales alternativos.

Los objetivos de la red son:

1. Promover la agricultura sostenible, a través de la metodología de campesino a campesino, con enfoque a soberanía y seguridad alimentaria y equidad de género.
2. Incidir en la política pública en favor de la agricultura sostenible y acceso a mercados locales a nivel municipal y nacional.
3. Controlar y facilitar el acceso a los recursos, como por ejemplo semillas, mercados locales, tierra.
4. Desarrollar mercados locales campesinos e indígenas, y la metodología de certificación participativa.

---

<sup>5</sup> <http://productosorganicoscostarica.com/>

<sup>6</sup> <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=28745&entidad=Agentes&html=1>

5. Hacer conciencia y promoción entre consumidores.
6. Fortalecer MAELA CA y Caribe.

### **Agencias Certificadoras**

Las agencias certificadoras son las instancias encargadas de verificar que los productos llevados a los mercados cumplen con las normativas de la agricultura orgánica. Ellas garantizan a los compradores y consumidores que se han cumplido los requisitos legales y técnicos para que el producto sea sano y saludable. Anteriormente, las agencias certificadoras internacionales tomaban contacto con los productores interesados en la certificación. Las primeras experiencias en la región se hicieron con las agencias certificadoras de Estados Unidos (OCIA, por ejemplo) y Europa (BCS-okö garantie y ECOCERT), que tenían reconocimiento en los mercados estadounidense y europeo, respectivamente. Esas agencias enviaban sus propios inspectores para la certificación, lo cual significaba un costo muy alto para las organizaciones de productores y para los productores individuales.

La creación de agencias nacionales (tal como Ecológica creada en 1997), cambió el proceso de certificación y progresivamente lograron ser reconocidas en países de la Unión Europea y en Estados Unidos de América. En el caso de Costa Rica, el Estado, por medio de la oficina de acreditación, puede brindar respaldo legal a las agencias inscritas. En ese caso, el reconocimiento como “tercer país” significa que los productos orgánicos certificados por agencias registradas en Costa Rica son, reconocidas en los mercados de la Unión Europea, avalados previamente por la oficina encargada de la acreditación. Los trámites detrás de este mecanismo han sido lentos, pero si han facilitado el ingreso de los productos costarricenses a los países europeos. También, estas agencias certificadoras locales desempeñan un papel importante en la construcción de normas para el mercado nacional<sup>7</sup>.

Las entrevistas realizadas en el marco de este estudio revelaron que todos estos actores tienen sus propias visiones y concepciones sobre la agroecología y sobre la agricultura orgánica. Otro hecho interesante, es

---

<sup>7</sup> [http://webiica.iica.ac.cr/comuniica/n\\_17/art.asp?art=6](http://webiica.iica.ac.cr/comuniica/n_17/art.asp?art=6)



que a pesar de que los actores privados son varios y comparten mucho del accionar que tienen, en realidad coordinan poco, o nada, sus actividades. De hecho, estos actores no acostumbran a actuar como un solo colectivo y ejercer así un mayor poder de incidencia en la formulación y diseño de la política pública. Tampoco han tenido éxito en fortalecer aún más actividades que ya están contempladas en la ley de agricultura orgánica.

Tomando tres de los actores más importantes (MAOCO, COPROALDE, y el Departamento de Producción Sostenible del MAG), se aprecian diferencias en la visión del sector, la población meta y la institucionalidad (ver tabla 7).

En el caso de MAOCO no ven mayor diferencia entre la agroecología y la agricultura orgánica, en el entendido de que se trata de un sistema de producción libre de agroquímicos y lo definen como un “sistema de producción de pequeña escala sobre todo que ha eliminado completamente los agroquímicos y que trata de “copiar” los sistemas naturales de producción, usando controles biológicos”. También lo ven como un movimiento social. COPROALDE por su parte, tiene una conceptualización de la agroecología y la agricultura orgánica muy similar a la de MAOCO, igualmente dirigida a pequeños productores, pero incorporando fuertemente una dimensión cultural y social, por lo que lo ven como un movimiento social más integral.

Tabla 7: Diferentes concepciones desde los actores  
*Ejemplo de utilización de la matriz para diferenciar las visiones de actores/ movimientos, caso de Costa Rica*

	MAOCO	COPROALDE	MAG departamento Producción sostenible
<b>Visión de la agroecología</b>	Agroecología = agricultura orgánica (estrategia de unir las fuerzas en un movimiento social)	Agricultura orgánica reducida a sustitución de insumos químicos por insumos orgánicos / Agroecología más amplia (manera de producir y movimiento social, cultural y político)	Mismos principios entre agroecología y agricultura orgánica. La diferencia viene de la certificación para orgánico.
<b>Técnico</b>	Regulación natural Eliminación de agroquímicos y OGM	Regulación natural	Incentivar Producción sostenible
<b>Socio-económico</b>	Pequeños	Pequeños, visión integral de la finca con dimensiones culturales, sociales, económicas, ambientales	Pequeñas y medianas
<b>Institucional</b>	Incidencia política al nivel nacional (ley de fomento a agricultura orgánica)  Visión sectorial (agricultura orgánica + agroecología para reunir y tener un peso político)	Incidencia política al nivel nacional (ley de fomento a agricultura orgánica) + Comunitario e incidencia política (a nivel de municipalidades)  Visión de desarrollo integrado	Incentivos para Sostenible (RBA) y orgánico (RBAO)

Fuente: Elaboración propia, 2016

Contrastan fuertemente estas visiones con la del MAG, representado por el Departamento de Producción Sostenible, en donde ven a la agroecología y la agricultura orgánica como variantes de lo que ellos llaman “producción sostenible”. Ésta categoría, resulta ser muy amplia con relación a las dos otras, pues, pueden entrar productores pequeños y medianos, que se ajusten únicamente a los protocolos existentes para el RBA y RBAO. Esto ha causado conflictos entre estos actores, pues los primeros les reclaman al MAG la amplitud de criterios bajo esa “producción sostenible” que se aparta de los objetivos iniciales de la agroecología y la producción orgánica. A nivel institucional MAOCO y COPROALDE se ven como movimientos sociales de incidencia política que trabajaron conjuntamente en la consecución de la Ley N° 8591. Sin embargo, ambos grupos evidenciaron luego varias divergencias en su visión de la agroecología, por lo que coordinan poco o nada sus actividades y funcionan más como grupos independientes uno del otro, lo que limita su capacidad de incidencia e influencia sobre el Departamento de Producción Sostenible del MAG.

## 8. Conclusiones y recomendaciones

La evolución de la agroecología y la agricultura orgánica en Costa Rica ha sido producto de un conjunto de políticas e instrumentos y de iniciativas de grupos de productores y actores locales con apoyo de la cooperación internacional, que han tenido trayectorias diferentes y hasta antagónicas. Para empezar, la conjunción de fuerzas y presiones internacionales por ejecutar una reforma del Estado, y un cambio estructural que afectó a muchos sectores de la economía, especialmente el agropecuario, derivó también en una especie de “agenda verde”, y que paulatinamente fue definiendo una agenda agroambiental. Esta nueva agenda ambiental respondió también más a corrientes de influencia internacional público-privadas, que a políticas de Estado.

Aún cuando la agricultura orgánica tuvo un origen temprano desde la década de los años 80's, e independiente de las demás fuerzas que institucionalizaron la agenda agroambiental, los movimientos que adversaban la agroexportación como objeto único de política pública, no supieron aprovechar esta naciente experiencia, para preparar un mejor posicionamiento de una “nueva pequeña agricultura” ante la sociedad. Por el contrario, se optó por una estrategia de resistencia que los hizo “llegar tarde” al debate público ambiental.

Hay una cierta diferenciación en el uso de los diferentes conceptos sobre agroecología y agricultura orgánica, por parte de diferentes actores. Agroecología, agricultura orgánica y agricultura sostenible parecen ser sinónimos para algunos actores y conceptos diferentes para otros. Esto revela diferentes visiones de la agricultura y sus propósitos que se aleja del antagonismo dicotómico que planteaba Toledo (2012). Esta situación podría explicarse por el hecho de que tanto MAOCO, ANAO y la Red COPROALDE surgen como movimientos independientes entre sí, en un contexto en donde el tipo de agricultura que defendía era marginal para la política agropecuaria de entonces. En otras palabras, estos movimientos surgen sin un discurso articulado entre sí para enfrentar esa marginación.

Esta diversidad de visiones (y antagonismos) produce una fragmentación conceptual y práctica sobre la agroecología entre actores, por lo que sus relaciones se vuelven poco o mal coordinadas, y a la vez antagónica

entre ellos y el Gobierno. Esta fragmentación de visiones también dificulta la implementación de los instrumentos de apoyo existentes y limita las potencialidades que estos tipos de agricultura alternativa tienen. Hay una tendencia desde el gobierno de querer posicionarse como un actor dominante, cuando en realidad ha estado en pugna/colaboración con otros actores dentro y fuera del país.

En general, en Costa Rica la política pública en este tema se ha mostrado ambivalente, pues mientras se daban pasos pioneros en cuestiones ambientales, tales con la definición de áreas protegidas, el programa de pago para servicios ambientales, la creación de corredores biológicos y el involucramiento activo sobre la agenda del cambio climático, por otro lado, la agenda agrícola integraba muy lentamente los retos ambientales.

Existe una agenda agroambiental que se ha desarrollado bastante con la implementación por un lado de una amplia gama de instrumentos tanto regulatorios y normativos público/privados, como aquellos basados en incentivos económicos (RBAs) o cognitivos, y por otro lado, con la consolidación de movimientos sociales para la promoción y desarrollo de este tipo de agricultura. Esto ha permitido la práctica de un tipo de agricultura más sostenible y comercialmente viable. Sin embargo, también existe un potencial no aprovechado en la agricultura orgánica, que, aunque está legalmente sustentado por la Ley para el Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica, no termina por desarrollarse y visibilizarse socialmente de forma más amplia. En este sentido, falta una mayor visualización y posicionamiento de este tipo de agricultura alternativa ante el resto de la sociedad civil como una fuente de alimentos sanos, ambientalmente limpios, así como al interior del mismo sector agropecuario, que sigue dominado por actores que defienden una agricultura convencional enfocada a monocultivos y con un alto uso de agroquímicos.

En la práctica se requiere una acción pública del Estado que haga más efectiva lo que ya la Ley N° 8591 de fomento de la agricultura orgánica prevee, superándose así la actual y confusa confrontación entre productores orgánicos y técnicos gubernamentales que promueven una llamada “agricultura sostenible”. Superar este estado de inacción y confrontación

es crucial para un mejor desarrollo y promoción de una agricultura ambientalmente más amigable con un enfoque social orientado al soporte de la pequeña y mediana agricultura familiar.

## 9. Bibliografía

Alonso-Ubieta S., Saenz-Segura, F., Le Coq, J. F. (2011). Evolución y práctica de las Políticas Públicas Ambientales y Agrícolas en Costa Rica : Una revisión de 1910 al 2008 . (No. 2011-7). Montpellier.

Altieri, M. A. (1995). Agroecology: the science of sustainable agriculture. Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture., (Ed. 2). Retrieved from <https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/19960700911>

Chaves Moreira, J. M., y Sáenz Segura, F. (2014). La Institucionalidad del Sector Agropecuario Costarricense : evolución y efectos sobre el desarrollo del sector.

IBS Soluciones Verdes. (2013). Estudio sobre el entorno nacional de la agricultura orgánica en Costa Rica. Retrieved from [http://www.mag.go.cr/biblioteca\\_virtual/bibliotecavirtual/prog-nac-agric-org-entorno.pdf](http://www.mag.go.cr/biblioteca_virtual/bibliotecavirtual/prog-nac-agric-org-entorno.pdf)

Le Coq, J.F., Alonso-Ubieta, S., Saenz-Segura F., Pesche, D. (2010). Mitigation of climate change and agricultural/environmental policies: The Costa Rican paradox. In 117 th European Association of Agricultural Economists Symposium (EAAE), Seminar “Climate Change, Food Security and Resilience of Food and Agricultural Systems in Developing Countries: Mitigation and Adaptation Options” (p. 33). Hohenheim.

Mora-Vega R., Saenz-Segura F., Le Coq, J. F. (2012a). Génesis, evolución y funcionamiento de una certificación socio-ambiental en Costa Rica: El caso de Rainforest Alliance Certified (RAC) (No. 9). Montpellier.

Mora-Vega R., Saenz-Segura F., Le Coq, J. F. (2012b). Implementación de sistemas de certificación en el sector agrícola de Costa Rica: el caso de Rainforest Alliance Certified (RAC). Montpellier.

Toledo, V. M. (2012). La agroecología en Latinoamérica: tres revoluciones, una misma transformación. Agroecología, (6), 37-46. Retrieved from <http://aplicacionesbiblioteca.udea.edu.co:2056/servlet/articulo?codigo=4116060&info=resumen&idioma=ENG>

Valenciano-Salazar, J.A.; F. Sáenz Segura, J.F. Le Coq, Zárata-Montero, D. (2015). Costa Rica: Desafíos y políticas públicas para la agricultura familiar. In Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas (p. 402).